

Тихая революция

Индия на пути к всеобщему начальному образованию

Кин Бинг Ву, Венита Кол, Дипа Санкар

ЭЛИТНЫЕ учебные заведения Индии выпускают первоклассных ученых, инженеров и руководителей, благодаря которым в 1990-х годах в стране наблюдался бурный рост в секторе информационных технологий. Значительно менее заметной была недавняя тихая революция в сфере начального образования в Индии, которая, в случае ее успеха, обеспечит все молодое поколение страны профессиональными знаниями для повышения производительности труда и снижения бремени, ложащегося на общество вследствие болезней, высоких темпов рождаемости, голода и бедности, и одновременно изменит отношение общества к гендерным вопросам, вопросам кастовой и племенной принадлежности и проблемам инвалидности.

Индия уже достигла немало, особенно принимая во внимание тот факт, что с 1991 по 2001 год население страны возросло с приблизительно 840 миллионов человек до почти миллиарда человек, а численность детей в возрасте от 6 до 14 лет увеличилась на 35 миллионов, достигнув 205 миллионов. Приблизительно за тот же период коэффициент совокупного охвата (КСО) первичным обучением (1–5 классы) вырос с 82 до 95 процентов, а охвата верхней ступенью первичного обучения (6–8 классы) — с 54 до 61 процента (см. таблицу). Имеющиеся государственные данные показывают, что в этой возрастной группе число детей, не посещающих школу, резко уменьшилось, с приблизительно 60 миллионов в начале 1990-х годов до 25 миллионов в 2002 году, и продолжает сокращаться. Хотя конкретные показатели в столь широкой федеральной системе могут восприниматься с осторожностью, общие масштабы прогресса, как представляется, не вызывают сомнений.

Расширение первичного образования — благодаря крупным изменениям в политике и возросшему спросу на школьное обучение вследствие экономического роста и процессов глобализации — наблюдается по всей Индии. В области образования южные и западные штаты исторически значительно опережали крупные северные штаты, на которые приходилось большинство детей, не охваченных школами. Однако в последнее десятилетие во многих отстающих штатах отмечается реальный общий прогресс: КСО в Раджастане,

Уттар-Прадеш и Мадхья-Прадеш существенно превысил 90 процентов, хотя в Бихаре остается на уровне 74 процентов. Южные штаты, прибрежные восточные и западные штаты, гималайские штаты и северо-восточные штаты — за исключением штатов Ассама и Нагаленд — либо приближаются к всеобщему первичному образованию, либо уже достигли его. В значительной мере указанные достижения были достигнуты благодаря расширению доступа к образованию девочек и детей, относящихся к группам населения в неблагоприятном положении. Общий КСО составляет 92 процента для девочек и свыше 95 процентов для детей из каст и племен неприкасаемых, то есть находящихся в наиболее неблагоприятном положении групп населения, на которые приходится, соответственно, 18 и 9 процентов всех детей первичного школьного возраста.

Учитывая темпы, установившиеся за эти годы, Индия, по всей вероятности, достигнет Цели развития, поставленной в Декларации тысячелетия (ЦРТ) в области образования, которая предусматривает обеспечение всеобщего начального образования, требуя, чтобы все дети начального школьного возраста участвовали в системе школьного обучения и заканчивали начальную школу. В настоящей статье рассматривается тихая революция в Индии.

От элиты к массам

Развитие образования в Индии со времени обретения независимости можно поделить на три этапа.

Первый этап. Обучение элиты для создания национального потенциала. Со времени обретения независимости в 1947 году по 1986 год политика в области образования была сосредоточена на создании национального потенциала для самоуправления и обеспечения самодостаточности страны путем обучения элиты. За финансирование и обеспечение образования главным образом отвечали штаты, что привело к неоднородным результатам ввиду различий в обязательствах, которые принимали на себя штаты. Изначально государственные расходы на образование были весьма ограниченными, но постепенно выросли с менее 1 процента ВВП в 1950 году до 3,4 процента в 1986 году.



Учащиеся школы в деревне Камесваран на юге Индии.

Обучение масс

После того как первичное образование стало национальным приоритетом, коэффициент охвата детей обучением, в особенности девочек, значительно возрос.

	1993	2002
	(в процентах)	
Первичное образование (1–5 классы для возрастной группы 6–11 лет)		
Общий коэффициент совокупного охвата ¹	82	95
Мальчиков	90	98
Девочек	73	93
Верхняя ступень первичного образования (6–8 классы для возрастной группы 11–14 лет)		
Общий коэффициент совокупного охвата	54	61
Мальчиков	62	65
Девочек	45	56
Среднее образование (9–12 классы для возрастной группы 15–18 лет)		
Общий коэффициент совокупного охвата	32	36
Мальчиков	39	39
Девочек	24	30
Третичное образование (продолжение среднего образования или высшее образование для возрастной группы 19 лет–24 года)		
Общий коэффициент совокупного охвата	5,3	9
Мальчиков	6,8	10,3
Девочек	3,6	7,5
	(в процентах ВВП)	
Общие государственные расходы на образование и обучение	3,6	4,1
Общие государственные расходы на начальное образование и обучение	1,7	2,1
	(в долларах)	
Государственные расходы на одного учащегося начальной школы (в постоянных ценах 2002 года)	25	44

Источники: данные Министерства развития людских ресурсов и Министерства финансов Индии и оценки Всемирного банка.

¹ Валовой коэффициент охвата — это отношение числа детей, записанных в первичные учебные заведения, независимо от их возраста, к численности возрастной группы детей первичного школьного возраста согласно национальному определению. Общий коэффициент совокупного охвата свыше 100 процентов обычно отражает включение в охват детей более младшего возраста, а также детей более старшего возраста, которые поздно поступили в школу или повторяют обучение.

Второй этап. Превращение первичного образования в национальный приоритет. В 1986 году правительство Индии (известное как союзное правительство) провозгласило национальную политику в области образования, которая сыграла крайне важную роль и привела к реализации ряда широко-масштабных пилотных проектов. После Всемирной конференции по образованию для всех, прошедшей в 1990 году в Джомтьене (Таиланд) Индия начала принимать внешнюю помощь в области первичного образования. Наиболее широким внешним партнерством, включавшим Всемирный банк, Соединенное Королевство, Европейскую Комиссию (ЕК), Нидерланды и ЮНИСЕФ, была Программа первичного образования на районном уровне, которая осуществлялась в 18 крупных штатах и охватывала приблизительно половину из 600 районов Индии с низким уровнем грамотности среди женщин. Эта программа привела к формированию активных партнерских связей между правительством и организациями гражданского общества и укрепила координацию в областях планирования, профессиональной подготовки и исследовательской деятельности. Были созданы системы и процедуры финансового управления и закупок, а также механизмы сдержек и противовесов, что создало условия для расширения начатой деятельности на следующем этапе.

С 1993 по 2002 год совокупные государственные расходы на образование росли устойчивыми темпами, повысившись с 3,6 до 4,1 процента ВВП, что выше среднего уровня в 3 процента ВВП в странах с низким уровнем дохода. Расходы на начальное образование выросли с 1,7 до 2,1 процента ВВП, и на них пришлось более 60 процентов всего роста государственных расходов на образование в этот период. При темпах роста экономики в этот период приблизительно в 6 процентов в

год выделяемые ресурсы увеличились как в относительном, так и в абсолютном выражении, а расходы на одного учащегося начальной школы повысились с 25 до 44 долл. США, несмотря на более высокий охват образованием. Доля союзного правительства в совокупных государственных расходах на образование повысилась до приблизительно 15 процентов, а остальная часть финансируется штатами (см. график).

Третий этап. Введение всеобщего начального образования. В 2001 году в Индии была начата реализация Национальной программы всеобщего начального образования, называемой на хинди *Sarva Shiksha Abhiyan — SSA (CCA)*, и была внесена поправка в конституцию, согласно которой качественное начальное образование является основополагающим правом каждого ребенка. Программа предусматривает, что к 2007 году все дети, включая детей-инвалидов, будут получать полное первичное образование, а к 2010 году будут заканчивать верхнюю ступень первичного образования, что является более жестким требованием, чем ЦРТ, где предусматривается обеспечение всеобщего первичного образования к 2015 году.

В программе ССА централизованное установление целей и норм в отношении планирования и калькуляции затрат сочетается с децентрализованным управлением, системой планирования «снизу вверх», мобилизацией общественности на местах и социальным аудитом. Средства программы формируются на 75 процентов за счет союзного правительства и на 25 процентов за счет штатов и используются для финансирования годовых рабочих программ, представляемых штатами и районами для достижения предусмотренных программой целей. Для того чтобы средства центрального правительства не использовались для замещения расходов штатов, ССА требует от штатов поддерживать величину расходов на начальное образование в реальном выражении на уровне 1999 года и повышать их сверх этого уровня соответственно увеличению средств, поступающих от центрального правительства. Ожидаемые дополнительные расходы на ССА в размере 3,5 млрд долл. США в 2004–2007 годах должны привести к увеличению общих ресурсов, направляемых на начальное образование, еще на 9–10 процентов. Доля союзного правительства включает также средства, выделяемые тремя внешними партнерами (Всемирным банком, Соединенным Королевством и ЕС) в размере 1,05 млрд долл. США.

Программа ССА финансирует общественные работы, оплату труда дополнительных учителей, альтернативные схемы образования в малонаселенных регионах, курсы для ликвидации отставания детей, бросивших школу, инновационную деятельность, обучение преподавателей, гранты школам и

Обучение молодежи

Союзное правительство увеличило ассигнования на начальное образование в общих ассигнованиях на образование в рамках пятилетнего плана.



Источник: данные Министерства развития людских ресурсов Индии.

учителям и организации на уровне общин, обеспечивающие поддержку на местах. Для решения вопросов гендерного и социального неравенства в рамках ССА субсидируются расходы на бесплатное предоставление учебников всем девочкам и всем учащимся из каст и племен неприкасаемых, создание специальных условий для девочек (таких как учебные центры для детей младшего возраста в качестве альтернативы приюту за ними со стороны старших братьев и сестер, а также туалеты для девочек) и гранты районным органам для поддержки учащихся-инвалидов. За счет ССА также финансируется национальный компонент программ создания потенциала, технической поддержки, мониторинга и оценки, финансового управления, распространения надлежащей практики и кампаний в средствах массовой информации.

Программа призвана акцентировать внимание на широком участии общественности, прозрачности и публичной подотчетности. Она требует от каждого штата провести базовую перепись детей, чтобы выяснить их возраст, пол, социальное положение и уровень образования. Годовые рабочие планы штатов и районов рассматриваются Советом по утверждению проектов, после получения санкции которого штатам выделяются средства на их реализацию. Подавляющая часть средств расходуеться на местном уровне, а информация об их источниках и направлениях использования на уровне школ подлежит обнародованию.

С начала своей реализации в 2001 году ССА сосредоточивает свои усилия — с первыми признаками успеха — на том, чтобы охватить образованием детей, которые никогда не посещали школы, и вернуть в классы детей, бросивших школу, одновременно вовлекая в систему образования новые возрастные группы и улучшая условия обучения и квалификацию преподавателей. ССА дополняется еще одной национальной программой, носящей название «Система дневного питания», в рамках которой всем учащимся первичных школ предоставляется ежедневное питание, что не только обеспечивает их необходимой пищей, но и создает стимул для детей из бедных семей записываться в школы и их заканчивать. ССА пользуется политической поддержкой всех партий, о чем свидетельствует значительное увеличение соответствующих бюджетных ассигнований как при текущем, так и при предыдущем союзном правительствах. Премьер-министр Индии является председателем Национальной миссии ССА, что обеспечивает внимание к работе программы на самом высоком уровне.

Факторы риска и сложности

Ввиду сильно возросшего охвата обучением Индии теперь требуется снизить остающиеся высокими показатели пропуска занятий учителями и учениками, сократить долю детей, остающихся на второй год и бросающих школу и повысить успеваемость школьников. В 2002 году начальная оценка успеваемости учащихся государственных школ в 5 классе показала наличие огромных расхождений как между школами в пределах штатов, так и между штатами. В Индии поощряется главным образом механическое запоминание материала, и для оценки действующих стандартов образования не существует международных контрольных показателей. На национальном уровне планируется проведение периодических оценок успеваемости учащихся. Крайне важно, чтобы инструменты тестирования были обоснованными, надежными и тщательно проработанными. Для совершенствования и укрепления технического потенциала измерения качества образования необходимо участие в международных программах сравнительных оценок. Некоторые из штатов сосредоточивают свои усилия на повышении качества. В штате Мадхья-

Прадеш действует система отслеживания успеваемости каждого ребенка по каждому из предметов в целях диагностики, проведения учебных мероприятий для устранения пробелов в знаниях и профессиональной подготовки учителей, а результаты экзаменов, проводимых на уровне всего штата по окончании 5 и 8 классов, представляются законодательному органу штата с упором на результаты обучения.

На промежуточном этапе важное значение имеет закрепление улучшений в области преподавания и обучения, увеличение времени выполнения заданий и разработка конкретных стратегий для удовлетворения особых потребностей. Использование одного учебного помещения для занятий с учениками разных классов, что нередко имеет место в сельских районах, требует значительно большего количества учебных материалов и учителей, чем имеется в настоящее время. В Индии 17 официальных языков и более 300 разговорных языков и диалектов, и потому детям из различных племен требуется помощь в преодолении языковых барьеров.

Уроки для других?

Какие уроки можно извлечь из опыта Индии для других стран, которые стремятся достичь всеобщего начального образования? Напрашивается пять таких уроков.

Во-первых, сменявшие друг друга союзные правительства играли сильную ведущую роль в определении национальных задач и установлении четких по срокам целей: устранение гендерного неравенства; полный охват групп, находящихся в неблагоприятном положении; достижение всеобщего полного начального образования; введение минимальных стандартов обучения как на уровне страны, так и на уровне штатов.

Во-вторых, для решения этих национальных задач союзное правительство Индии — частично за счет внешней помощи — не только продолжает обеспечивать крупные трансферты ресурсов, но также требует от штатов выделения ресурсов для достижения поставленных целей, применяя механизм пропорционального финансирования.

В-третьих, ССА сочетает лидирующую роль центральных органов с децентрализованным планированием и реализацией. Это обеспечивает достаточную гибкость для разработки стратегий, отвечающих местным потребностям. Данная система способствует установлению партнерских отношений с неправительственными организациями и предусматривает осуществление надзора обществом для обеспечения прозрачности и устойчивости.

В-четвертых, вложение средств в школьное питание привело к увеличению охвата обучением и лучшей посещаемости школ, одновременно обеспечивая детей из бедных семей необходимым питанием.

В-пятых, были приложены значительные усилия для обеспечения институционального развития и увеличения потенциала при быстром расширении образовательной программы. Такой подход создает условия для нововведений (таких как создание альтернативных школ, что внесло гибкость в жесткую систему, и привлечение членов местных общин к преподавательской деятельности) и позволяет разрабатывать успешные модели для распространения в широких масштабах. ■

Кин Бинг Ву — ведущий специалист по вопросам образования, Венита Кол — старший специалист по вопросам образования, Дипа Санкар — экономист, занимающийся проблемами образования в Департаменте развития человеческого потенциала в Южной Азии (Всемирный банк). Ву и Кол совместно руководят рабочей группой по проекту Всемирного банка в поддержку ССА.